

ÉTUDE
SUR L'ŒUVRE DE RESTAURATION FINANCIÈRE
DE SULLY
(1596-1610)

PAR
BERNARD BARBICHE

AVANT-PROPOS
SOURCES — BIBLIOGRAPHIE

Les documents qui ont principalement été utilisés sont les papiers de Sully, demeurés en la possession de ses descendants jusqu'en 1940, puis dispersés, recouvrés en 1954 par les Archives nationales et conservés actuellement sous la cote 120 AP.

INTRODUCTION

LA CRISE ÉCONOMIQUE À LA FIN DU XVI^e SIÈCLE.

La France, prospère vers le milieu du xvi^e siècle, est plongée, au moment où Sully entre en charge, dans une grave crise économique. Cette crise a son origine dans la banqueroute du Grand Parti de Lyon en 1557-1559, dont les conséquences se sont trouvées prolongées et amplifiées par la hausse des prix et les guerres civiles. Sous l'influence de ces divers éléments, la prospérité française disparaît ; on assiste à des bouleversements sociaux importants et au développement des théories mercantilistes.

Sully, pour son œuvre de restauration financière, va bénéficier de ce qui manquait à la France depuis plus de trente ans : la paix intérieure et extérieure.

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA FRANCE EN 1596

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE.

En 1596, l'administration financière est aux mains d'un Conseil des finances de neuf membres créé en 1594, qui est une sorte de surintendance collégiale. A partir de 1596, cet organisme fusionne avec le Conseil d'État proprement dit, lequel porte habituellement le nom de Conseil d'État et des finances.

Le Conseil est assisté dans sa tâche par les intendants des finances, créés sous François I^{er}, et dont l'histoire au xvi^e siècle se confond en partie avec celle du contrôleur général. Ils ont des attributions très étendues. Sur le plan local, la France est divisée en généralités (où siègent les bureaux de finances) et en élections. Les pouvoirs de contrôle et de juridiction sont exercés par les chambres des comptes et par les cours des aides. Le roi envoie souvent des commissaires dans les provinces pour surveiller l'activité des officiers de finances ou assurer l'exécution de ses prescriptions.

En 1596-1597, le plus grand désordre, la concussion, l'insubordination règnent dans tous les rouages de l'administration financière.

CHAPITRE II

RECETTES ET DÉPENSES. LA DETTE PUBLIQUE.

Source normale de revenus, le domaine, est, en 1596, presque totalement aliéné. La taille, augmentée d'un certain nombre de crues et du taillon, très inégalement répartie, accable le peuple. Sa levée donne lieu à de nombreux abus. Il en est de même pour la gabelle et les aides, qui ne sont perçues que dans certaines régions du royaume, et pour les traites. Tous les impôts indirects sont affermés. La royauté tire encore quelques ressources des parties casuelles et des décimes accordés par le clergé.

En 1596, d'après un projet de restauration financière dû à un membre du Conseil des finances (vraisemblablement Pierre Forget de Fresne), les recettes effectives s'élèvent à 2.300.000 écus et les dépenses à 8.300.000. Le déficit est donc de six millions d'écus. La dette publique, qu'il est difficile d'évaluer, se monte, selon Sully, à près de trois cents millions de livres ; en fait, elle ne s'élève guère, semble-t-il, à plus de deux cents millions.

CHAPITRE III

LES TENTATIVES DE RÉFORME FINANCIÈRE EN 1596-1597.

On se préoccupe, en 1596-1597, de pourvoir au désordre des finances. Le Conseil des finances s'efforce, malgré les circonstances, d'opérer quelques réformes. L'assemblée de notables réunie à Rouen en novembre 1596, le Parlement de Paris, dans des remontrances de 1597, font des suggestions intéressantes. La voie est tracée : c'est à Sully que va revenir la charge de mener à bien la réorganisation financière, dont la plupart des éléments figurent déjà dans les projets de 1596.

CHAPITRE IV

L'ENTRÉE DE SULLY AU CONSEIL DES FINANCES.

SA PERSONNALITÉ. SON ENTOURAGE.

Sully entre au Conseil des finances en 1596, probablement au début du mois d'août. En octobre 1596, il se rend dans les généralités d'Orléans et de Tours en qualité de commissaire et, en mars 1597, invente des expédients pour trouver l'argent nécessaire au siège d'Amiens par les troupes royales.

Sully n'a jamais été officiellement surintendant des finances. Toutefois, il en a porté habituellement le titre. Il devint le chef des finances en 1599, et ses pouvoirs s'accrurent peu à peu, surtout à partir de 1605. Mais il ne cessa jamais complètement de collaborer avec le Conseil. Il était secondé par les intendants des finances, Jean de Vienne, Gilles de Maupeou et Isaac Arnould.

Sully est bullioniste. Il pense, comme la plupart de ses contemporains, que la richesse d'un État dépend de la quantité d'or et d'argent qui circule à l'intérieur de ses frontières. En matière financière, il est essentiellement pratique et réaliste. Il travaille avec beaucoup d'ordre et de méthode.

DEUXIÈME PARTIE

LA LIQUIDATION DU PASSÉ

CHAPITRE PREMIER

LES DETTES DE LA COURONNE.

Les dettes envers les Suisses. — En 1598, la dette de la couronne envers les cantons suisses s'élevait à 10.253.700 écus. Par le traité de Soleure, conclu le 16 septembre 1602, Henri IV s'engagea à verser pour l'acquittement de cette dette un million d'écus comptant et à effectuer

ensuite des paiements annuels de 400.000 écus. Ces engagements furent tenus, mais Sully, en composant avec les créanciers suisses, en remboursa un grand nombre à bas prix.

En 1607, la dette n'était plus que de 5.570.000 écus.

Les dettes envers les financiers. — Henri III et Henri IV, dans les périodes difficiles de leurs règnes, avaient emprunté des sommes considérables aux financiers français ou étrangers. Sully n'hésita pas à réduire les dettes contractées envers Horatio Rucelai, les Gondi, Pierre Le Grand et les associés des partis du sel ou des grosses fermes. Ces réductions apparaissent d'ailleurs, en général, justifiées.

CHAPITRE II

LES RENTES.

Les émissions de rentes assignées sur les revenus royaux par l'intermédiaire des municipalités, et notamment de l'hôtel de ville de Paris, avaient été l'un des expédients les plus utilisés par les rois de France au xvi^e siècle pour trouver des ressources. Mais le paiement des arrérages, très lourd pour les finances royales, avait été interrompu ou ralenti lors des guerres religieuses. En avril 1605, les arrérages non payés s'élevaient à plus de soixante millions de livres. En outre, beaucoup de rentes avaient été irrégulièrement constituées.

Pour remédier au mal, on tenta, sans succès d'ailleurs, de modifier le système de recette et de paiement des rentes. En outre, la vérification des titres fut entreprise, aussi bien à Paris qu'en province. En 1604, Sully tenta d'opérer une réduction générale, suivant que les constitutions avaient été ou non frauduleuses. Mais il dut renoncer à son projet devant l'opposition de la municipalité parisienne. Il eut plus de succès lorsqu'il essaya de racheter purement et simplement les rentes, comme cela avait été fait sous Henri III.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DES PARTIS ET LE DÉGAGEMENT DES REVENUS ROYAUX.

Henri IV et Sully s'employèrent à dégager le domaine royal, aliéné au cours du xvi^e siècle. En 1600 est entrepris le recouvrement du domaine de Dauphiné. De 1601 à 1606, on constate l'existence de quelques rachats par les habitants mêmes des terres engagées. De 1607 à 1610, Sully confie à des partisans, moyennant la jouissance de certains droits ou parties de domaine, la charge de racheter soit le domaine proprement dit (terres et droits), soit des rentes constituées, soit encore des offices, ou d'acquitter des dettes contractées par le roi ou les grandes villes du royaume. Cent quarante propositions environ furent faites par des financiers, mais cinquante et une seulement furent retenues par le Conseil d'État et des finances, principalement dans les années 1608 et 1609. Le

montant des rachats entrepris dans les trois dernières années du règne s'élève à trente ou trente-cinq millions de livres.

La constitution du « parti » comportait quatre étapes : la présentation des offres au Conseil, leur acceptation, l'octroi par le roi de conditions pour parvenir à la réalisation de ces offres, enfin le bail proprement dit. Le roi se réservait à tout moment la possibilité de révoquer un contrat. Les organes locaux (et notamment les états provinciaux) s'opposèrent souvent à l'exécution des partis.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉORGANISATION DES FINANCES ROYALES

CHAPITRE PREMIER

LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE ET LA RÉPRESSION DES MALVERSATIONS.

L'administration des finances fut réorganisée par un grand nombre de règlements généraux ou particuliers. Les bureaux de finances furent supprimés de 1598 à 1608. Des arrêts du Conseil vinrent préciser les fonctions des trésoriers de France, des élus. De nombreuses mesures furent prises également pour réglementer l'activité des comptables et empêcher les malversations. Quatre chambres de justice furent érigées au cours du règne, en 1597, 1601, 1604 et 1607, mais leur action fut entravée par la protection accordée par Henri IV et Sully à certains officiers de finances.

CHAPITRE II

L'AMÉNAGEMENT DES RESSOURCES.

Les impôts directs : taille et crues. — Henri IV, en décembre 1596, fait remise à ses sujets de tout l'arriéré de la taille. En août 1598, il envoie des commissaires dans les provinces pour « régaler » cet impôt. C'est à l'aide des rapports de ces commissaires qu'est rédigé et promulgué l'édit de mars 1600, complété dans les années suivantes par plusieurs règlements. Les exemptions de tailles sont révisées ; le montant de l'impôt est diminué ; des décharges sont accordées, après enquêtes, à des paroisses ou à des élections particulièrement affectées par des fléaux divers. Sully vise avant tout à alléger le fardeau de la classe paysanne, sur laquelle il compte pour faire prospérer l'agriculture.

Les impôts indirects. — L'impôt du sel augmente sous Henri IV dans les pays de grandes gabelles. Le prix du sel est également chargé de diverses crues : vers 1603, un muid de sel acheté à Paris revenait à

762 livres 12 sols. La ferme des gabelles de France fut adjugée en 1598 à Claude Josse et en 1604 à Jean de Moisset.

Dans le reste du royaume, la consommation du sel était libre et son prix relativement bas : un muid de sel coûtait 48 livres seulement en Provence. Des enquêtes furent menées tout au long du règne et des mesures prises pour réglementer le trafic du sel et éviter les abus.

Le *sol pour livre* ou *pancarte* (impôt établi sur les propositions des notables en 1597) fut supprimé en 1602. Les aides furent réunies en 1604 dans une ferme générale et adjugées à Jean de Moisset. Il en fut de même pour les droits de traite les plus importants (les cinq grosses fermes).

Les parties casuelles. — Sully est l'inspirateur de l'établissement du *droit annuel*, ou *pauvette*, institué en 1604 et affermé à Charles Paulet, puis à Bénigne Saulnier.

CHAPITRE III

LES PROBLÈMES MONÉTAIRES.

Henri IV commence par maintenir les prescriptions de l'ordonnance monétaire de septembre 1577, qui avait substitué le compte par écus au compte par livres. Un revirement intervient en 1602 : l'édit de Monceaux, rendu en septembre, revient au compte par livres et porte le cours de l'écu à 65 sols. Mais l'édit est mal appliqué. A la fin du règne, une nouvelle réforme est envisagée. Un édit, rendu en août 1609, décrie toutes les monnaies étrangères et les monnaies françaises de poids insuffisant, ordonne la fabrication de nouvelles monnaies (les henrys) et porte le prix du marc d'or à 253 livres 16 sols. Mais l'édit se heurte à l'opposition de la Cour des monnaies et du Parlement de Paris et n'est pas suivi d'exécution. Il est toutefois la source d'une polémique au cours de laquelle sont publiés de nombreux traités et libelles, et qui se poursuit après la mort de Henri IV. Sully, qui ne paraît pas avoir été un spécialiste des questions monétaires, a cependant, semble-t-il, une certaine responsabilité dans la réforme avortée de 1609.

QUATRIÈME PARTIE

LES RÉSULTATS DE L'ADMINISTRATION DE SULLY : LES FINANCES PENDANT LES DERNIÈRES ANNÉES DU RÈGNE DE HENRI IV

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET. LE TRÉSOR DE L'ÉPARGNE. LES COMPTES.

Les différentes opérations relatives à l'établissement du budget com-

mençaient au mois de juillet de l'année précédant l'exercice considéré. Le budget de chaque généralité était fixé par les états du roi, celui du Trésor de l'Épargne, par l'état général des finances. L'Épargne ne percevait que le revenant-bon des généralités. Les charges locales, acquittées sur place, ne figuraient pas dans les comptes de l'Épargne. Le revenant-bon n'était pas toujours effectivement transféré à Paris. Il demeurait parfois dans les coffres des recettes générales : les dépenses étaient alors assignées sur ces recettes par le trésorier de l'Épargne.

La haute charge de trésorier de l'Épargne eut trois titulaires à partir de 1597, comme les autres offices de finances.

L'état général des finances était élaboré, à la fin de chaque année pour la suivante, par Sully ; cette préparation supposait un travail considérable. Le trésorier de l'Épargne devait observer cet état général pour effectuer les dépenses. Mais le roi pouvait aussi ordonner des dépenses non prévues, par des acquits patents ordinaires (où était précisé le détail de la dépense envisagée) ou des acquits de comptant (par le moyen desquels étaient acquittées des dépenses secrètes). Le Trésor de l'Épargne devait subvenir aux dépenses de la cour, de la guerre, assurer l'entretien des gouverneurs de province et des ambassadeurs ainsi que le paiement des pensions, et acquitter les dettes de la couronne.

Une fois l'année terminée, on dressait l'état au vrai des recettes et des dépenses, qui était d'abord contrôlé par Sully et vérifié au Conseil, puis copié sur parchemin et présenté à la Chambre des comptes. Un compte était clos en général deux ans après la fin de l'exercice auquel il se rapportait. Les comptes de l'Épargne que nous conservons pour le règne de Henri IV contiennent un assez grand nombre d'erreurs.

CHAPITRE II

RECETTES ET DÉPENSES DE L'ÉPARGNE DE 1605 A 1610.

LA SITUATION FINANCIÈRE A LA FIN DU RÈGNE DE HENRI IV.

Outre les comptes de l'Épargne, on trouve des renseignements utiles sur les finances dans les ouvrages de Mallet, de Forbonnais, dans des tableaux du manuscrit français 7750 de la Bibliothèque nationale et dans le *Traité du revenu et dépense de la France* de l'année 1607.

Le budget s'accroît sensiblement dans les cinq dernières années du règne de Henri IV. Les dépenses de la cour et les libéralités royales montent chaque année à neuf ou dix millions de livres. La guerre, la marine, les ponts et chaussées coûtent seulement six millions. De 1605 à 1609, Sully économise en moyenne chaque année 1.750.600 livres. A la mort de Henri IV, l'argent comptant s'élevait à environ 16.500.000 livres, dont cinq millions dans la Bastille. Les dépenses s'accroissent en 1610, en raison des préparatifs militaires de Henri IV et des augmentations de pensions faites par Marie de Médicis, devenue régente. Dans l'état géné-

ral des finances de 1611, Sully parvient toutefois à ménager un revenant-bon de 4.500.000 livres. Mais il doit donner sa démission en janvier 1611.

CONCLUSION

Les renseignements que nous donnent les *Économies royales*, œuvre d'un ministre en disgrâce, sont parfois inexacts, mais pas aussi souvent qu'on l'a dit. Sully n'a peut-être pas été d'une probité aussi éclatante qu'il l'a proclamé. Sa politique financière s'explique en grande partie, semble-t-il, par le souci d'amasser le plus possible d'argent et d'avoir toujours des ressources en réserve. Il a allégé la dette de la couronne, remis en valeur les revenus royaux et enrichi son roi. Mais il n'a pas entrepris de grandes réformes, et son administration, pour n'avoir pas apporté de modifications profondes au système financier, n'a produit qu'une amélioration éphémère.

APPENDICES

I. Liste des partis contractés par Henri IV pour le dégagement des revenus royaux de 1606 à 1609.

II. Abrégé des comptes de l'Épargne de 1605 à 1609.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

Pièces relatives au « régallement » des tailles en 1598-1599.

Compte rendu des contrôleurs généraux des gabelles (1599).

Notes autographes de Sully.

Prix du sel au grenier de Paris vers 1603-1605.

Édit sur les monnaies (1609).

Projet d'état général des finances (1611).
